



住宅地震保險之建制、實施與未來展望



Taiwan Residential
Earthquake Insurance Fund
10th Anniversary Special Edition

楊誠對

中央再保險公司董事長

一、建制緣起

臺灣位處地震帶，地震發生機率甚高。而地震具有「累積危險」(Accumulated Risk)的特性，一旦發生大地震，可使同一地區的財產及人員同時發生損害，導致事先無法估計的「巨災損失」(Catastrophe Loss)。因此，地震危險在理論上是不符合「可保危險」(Insurable Risk)的要件，但在實務上，財產保險業為配合工商業及家庭的需要，乃分別在火災保險單以任意加保的方式，附加承保地震險，其中工商業加保者較多，住宅加保者甚少，而工商業加保者多為巨大保額之案件，且每一保險公司所承保同一地區之各個標的物皆視為「同險」，合計僅可自行承擔一個「自留額」(Retention)，超過部分須安排再保險以分散危險，但國外再保險人承接臺灣地震險之意願一向不高，或計收較高的再保險費，導致國內產險業面臨再保安排困難問題，尤其自民國 84 年 1 月 17 日日本阪神大地震後，國內工商業及住家投保地震險者均有增加趨勢，再保安排更加困難。中央再保險公司(以下簡稱中再)有鑑於此，乃在當時董事長劉建光先生指示下，在公司之「財產再保險策進委員會」(以下簡稱「策進會」)之下成立專案小組，邀請同業主管參加，研究地震保險國內共保之可行性，經初步獲致結論，工商業加保之地震險因保額較大，宜由各承保公司自行安排再保險，但另一方面中再也可酌予提高在已行之多年為同業共同安排的國外超賠再保保障額度；至於住宅加保的地震險，則可研究國內共保之可行性。民國 85 年 5 月 27 日主管機關財政部函示中再：「為解決國內地震保險再保能量不足問題，請與產險業者共同研商具體可行方案，報部憑參。」，中再遵示即依原「專案小組」研究結論，在策進會之下成立「住宅地震保險研究小組」，並於 85 年 9 月 23 日召開第一次會議，邀請同業高階主管參加，由筆者擔任召集人。經多次會議獲致結論，並由中再於 87 年 12 月 7 日函報財政部

建議成立「住宅地震保險共保執行小組」（以下簡稱「執行小組」），經奉財政部 88 年 1 月 20 日函核覆同意。執行小組成員由產險公會及中再共同組成並由財政部派員指導，其主要任務為研擬住宅火險自動附加地震險的具體可行方案，並在其下再分為兩個工作小組，即：1. 住宅火險保單條款及保險費率修訂工作小組，由產險公會負責；2. 共保及再保規劃工作小組，由中再負責。此外並決定聘請國外專業風險管理公司分析評估臺灣地區地震風險，以作為訂定保險費率及安排國外再保的參考依據。當執行小組正在積極研擬籌劃之時，不幸於民國 88 年（西元 1999 年）9 月 21 日在南投縣集集地區突然發生強烈地震，造成當地及鄰近地區嚴重的人員傷亡及財產損失。據統計，住宅房屋全倒 51,721 戶，半倒 53,768 戶，損失總金額高達新臺幣 1,824 億元。但受災房屋有投保火險並加保地震險者僅約一萬多戶，保險理賠 3,940 萬元，政府救濟補助受災戶高達 157 億元。為保障住宅所有人財產安全、減輕政府財政負擔，財政部乃於災後救助重建告一段落後，當時的部長顏慶章及政務次長陳冲即決定建制政策性之住宅地震基本保險（以下簡稱本保險），並指示保險司司長沈臨龍、副司長曾武仁督促中再及產險公會儘速研擬開辦。



■ 90.12.18 地震保險基金第一屆第一次董事會議董事合照

二、建制過程

建制本保險的首要任務是由財政部研擬修正保險法，增訂第 138 條之 1，以作為產險業開辦本保險的法源依據，此修正案於民國 90 年中經立法院審議三讀通過，並經總統於同年 7 月 9 日公布施行。財政部並即依據第 138 條之 1 的授權規定，分別訂定「住宅地震保險共保及危險承擔機制實施辦法」（以下簡稱實施辦法）、「財團法人住宅地震保險基金管理辦法」及「財團法人住宅地震保險基金捐助章程」（以下簡稱「捐助章程」）三項法規命令，於民國 90 年 11 月 30 日同時發布施行。依據「實施辦法」規定，由產險業與中再共同組成住宅地震保險共保組織，並訂定共保組織作業規範。另依據捐助章程規定，住宅地震保險基金成立時，由保險業務發展基金管理委員會捐助新臺幣二千萬元，成立財團法人。又依章程規定，財團法人住宅地震保險基金（以下簡稱「地震保險基金」或「基金」）設董事會，置董事九人，由財政部聘任。第一屆董事會董事九人如下：財政部代表三人：主管保險業務之政務次長陳冲、保險司司長沈臨龍、國庫署署長張秀蓮；財政部指定之學者專家三人：中央大學教授蔣偉寧（地震及土木工程學者）、政治大學教授林建智（保險及法律學者）、保險事業發展中心處長曾慶泓（精算師）；財產保險業代表二人：產險公會理事長王事展（友聯產險總經理）、產險公會火險委員會主委高榮富（臺產總經理）；中央再保險公司代表一人：總經理楊誠對。地震保險基金於民國 90 年 12 月 18 日召開第一屆第一次董事會，互推董事陳冲為董事長，並通過由董事長提名筆者兼任執行秘書^{註1}。秘書若干人均授權執行秘書指派中再相關人員兼任，基金設址於中再五樓，中再為兼辦共保組織及基金業務，特設立地震再保險處。另一方面產險公會負責研擬修訂的「住宅火災及地震基本保險單條款」也在 90 年 12 月 25 日報奉財政部核准實施。一切應辦事項準備就緒後，本保險原定於 91 年（西元 2002 年）1 月 1 日開辦，嗣因配合辦理住宅貸款業務的銀行業其作業系統更改

^{註1}：筆者自民國 91 年 10 月底接任中再董事長仍續兼任基金董事及執行秘書。

完成時程稍為延緩，而延至 91 年 4 月 1 日正式開辦^{註2}。自本保險開辦之日起，凡住宅所有人（簡稱住戶）要保住宅火險者，均自動涵蓋住宅地震基本保險，每戶保額最高 120 萬元，每年保費 1,459 元^{註3}，僅保全損，凡住宅因地震而全損（含推定全損）者，每戶尚可獲理賠臨時住宿費用 18 萬元。而同一次地震事故全國合計應賠付之保險損失總限額訂為 500 億元，並由中再依「實施辦法」第三條規定，分為下列四層以分散危險：

第一層 20 億元，由共保組織承擔；

第二層為超過 20 億元之 180 億元，由地震保險基金承擔；

第三層為超過 200 億元之 200 億元，由中再安排於國內外再保險市場或資本市場分散；

第四層為超過 400 億元之 100 億元，由政府承擔。

中再曾於民國 92 年 8 月 25 日在主管機關長官（部長林全、保險司司長魏寶生）的指導下，在第三層超過 200 億元以上於國外資本市場代為發行三年期一億美元（當時匯率為US\$1:NT\$34）的「巨災債券」（Catastrophe Bond），超過巨災債券限額以上部分的 166 億元仍安排再保險分散。

民國 94 年 7 月 1 日行政院金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）成立，自當日起本保險的主管機關改為金管會，金管會於同年 12 月 1 日修正發布「實施辦法」，其第二條之第一、二項修正為：

「財產保險業所承保之住宅地震保險應全數向中央再保險股份有限公司為再保險。

中再公司依前項規定所承受之危險，應依下列機制分散：

註2：開辦時財政部部次長已異動：部長李庸三、國庫署長張秀蓮升任常務次長並自 91 年 7 月 29 日兼任地震保險基金董事長。

註3：自民國 98 年 4 月 1 日起保費調降為 1,350 元。

1. 第一層新臺幣 20 億元，移轉由住宅地震保險共保組織承擔。
2. 第二層新臺幣 480 億元，移轉由財團法人住宅地震保險基金承擔及分散。」

依此規定，有關本保險的國外再保險安排，自95年度起即由中再以地震保險基金名義辦理。民國 95 年 7 月 1 日地震保險基金搬離中再獨立運作，其大部分員工皆從中再地震再保險處移撥任用，筆者也同時免兼基金執行秘書。惟各產險公司承保的住宅地震基本保險至民國 96 年底仍全部分入中再，再由中再依前述機制辦理危險分散。而自 97 年 1 月 1 日開始，有關住宅地震保險之經營管理及共保、再保險安排均由地震保險基金負責辦理，中再公司不再扮演地震保險基金及共保組織之「前衛再保險人」（Fronting Reinsurer）的角色，而僅參與認受共保組織第一層承擔之成份及承受超過 200 億元以上之 200 億元的部分再保險成份。

本保險自開始實施至民國 100 年 12 月 31 日為止，全國住宅投保總戶數已高達 2,390,202 戶，占全國住宅總戶數 8,166,245 戶之 29.27%，又自今(101)年 1 月 1 日起，在每戶保費 1,350 元維持不變的情況下，每戶保險金額由 120 萬元增為 150 萬元，另臨時住宿費用由 18 萬元增為 20 萬元，而隨著投保率的逐年上升，累積風險增加，每一次地震事故保險損失總賠償限額亦於 96 年 1 月 1 日及 98 年 1 月 1 日經過兩次調高，而至目前的 700 億元。由於投保率的持續升高以及每戶保額的調高，保險損失賠償總限額料將於一兩年後調高至 800 億元。

三、結語與建言

住宅地震保險制度自民國 91 年（西元 2002 年）4 月 1 日開辦，迄今已滿 10 週年。10 年來在主管機關各級長官的指導、銀行業的配合支持及保險業的共同努力下，實施績效相當良好。而中央再保險公司在開辦初期的四年多時間兼辦共保組織及地震保險基金的經營管理者角色，亦幸能圓滿達成階段性任務。基金自 95 年 7 月獨立運作以後，已成為本保險的中樞組織，既是住宅地震基本保險的共保、再保的經營管理者，亦是危險承擔者，在歷任董事長、總經理的卓越領導下，不斷擴大業務教育宣導，使投保率持續升高，而累積責任準備金已接近 150 億元，財務基礎已相當強健。深信今後在主管機關的指導及基金經營管理團隊的繼續努力下，必能締造另一張「黃金 10 年」的亮麗成績單。茲值住宅地震保險建制 10 週年之際，筆者想藉此機會提出下列三點建言謹供參考：

1. 為提高住宅所有人的投保誘因，可考慮在酌加保費的條件下，加保一定限額的住宅「部分損失」（Partial Loss），例如每一次損失訂為保險金額的 10% 或 20%。但須訂有一定金額的自負額（例如 5 萬元），以免除小額損失之理賠。
2. 基金既已是中樞組織亦是危險承擔者，且已累積相當高額の責任準備金，宜直接參與第一層共保組織危險承擔額的一定百分比。例如將第一層共保組織承擔額由 30 億元提高至 60 億元或更高，而由基金及原共保會員公司各承擔 50%，使基金與共保會員公司結合為危險承擔共同體；
3. 近年以來因全球氣候異常，各地天災頻仍，尤其在去（2011）年日本 311 大地震及泰國大水災後，國際再保險市場的「天然巨災超額損失再保險」（Natural Catastrophe Excess of Loss Reinsurance）再保能量大為減縮，而致再保險費率（Rate of Line）大幅上漲。在此種情況下，地震保險基金可考慮再以發行「巨

災債券」的方式以分散一部分危險。我國於 2003 年 8 月在英屬開曼島（Cayman Islands）設立「特殊目的機構」（Special Purpose Vehicle，簡稱 SPV^{註4}）發行的一億美元巨災債券，由於當時的美元市場利率高於目前甚多，且因發行時間緊迫，未及作信用評等，因此債券平均利率高出再保險費率相當多^{註5}。而目前的情況則與 2003 年相反，亦即：美元市場利率降低、再保險費率升高。因此，是可以考慮於國外資本市場再發行巨災債券的好時機，或至少可作為危險分散機制之一選項，即除傳統再保險外，必要時亦可選擇巨災債券或其他「新興風險移轉」（Alternative Risk Transfer）管道分散危險，以降低對國際再保市場的依賴度。

註4：此 SPV 的名稱為 Formosa Re，故為「特別目的之再保險人」（Special Purpose Reinsurer），亦即專為發行巨災債券為唯一目的而設立之再保險機構，並以債券之存續期間為其存續期間，債券到期後，Formosa Re 隨即結束解散。

註5：發行巨災債券之費用及利息支出合計雖較再保險費為高，但此債券是當時亞洲第二張巨災債券，為我國巨災風險管理與危險分散機制建立良好基礎，有助於提昇我國保險業在國際上之形象與知名度，同時亦使參與單位及人員獲得寶貴的經驗。